

柯三吉教授「水污染防治與地方政治」 評論文

陳誌成

自從民國七十五年台灣西海岸發生一連串沿海養殖漁貝類大量死亡事件以來，有關水體污染的問題引起政府最高當局的重視，從而擬定了「西海岸水污染防治緊急改善措施」、「水污染防治十年計畫」等有關水污染整治的初步性規劃。數年來，隨著環保署的成立，民間反污染保生態等團體的陸續建立，國內主次要水體已陸陸續續有了更進一步的規劃整治工作。

考水體污染源，不外工業廢水、畜牧廢水、家庭廢水、垃圾滲透水等等，而依流域之地理、人文、經濟等因素，造成每一水體之不同特性。水污染防治乃必需針對其特性來考量其整體性的規劃整治工作。

雖有上述認知，然則水污染的防治具體績效仍然不彰，主要的癥結，誠如柯教授所指：「環保機關防治水污染的效率，趕不上污染源增加的速度」，亦即當前水污染防治在最根本的防杜污染源的生工作效率不彰，更遑論減量及清除多年堆積的污染物了。柯教授文中指出下述幾項因素是當前水體整治缺乏績效的弊端：

一、行政協調和取締績效不彰

事實上在實際運作中，除中央、省等同級單位間各自為政、協調不良所造成的決策缺失外，值得一提的連同單位的縱向關係，也有授權分工的斷層和業務認知不足的缺點。舉例言之，當前環保署、處、局為環保業務的專責系統，但鄉鎮級地方政府却僅有一環保業務承辦人，隸屬民政課。在環保署擬定的「現階段環保重要措施——有關擴大污染源稽查管制」，其人力的增加也以省縣為單位，基層之被忽略，由此可見，事實上地方政府，尤其是鄉鎮，因權責及經費十分有限，想獨立完成水污染防治工作，幾乎不可能。但沒有比鄉鎮級地方政府更實際了解各污染源現況及身受其害，若上級政府能給予經費及專業的協助，鄉鎮應是環保生力軍。

二、環保法令解釋及實際執行的困難

是事實存在的問題，當前河川畜牧污染源，除養豬廢水外，就以養鴨最嚴重，其污物流達率幾達百分之百，且飼養之習性不像養豬戶可定點稽查。本人最近參加高屏兩縣及環保處南區中心聯合組成之高屏溪污染聯合稽查小組會議，就曾因取締養鴨而討論了一小時，仍無具體之結論。其難處正如警方取締路邊停駛滿載的砂石車一樣，仍應朝法令修改方向著手。

三、政商結合與地方選舉

當前縣市首長係經由選舉產生，對於環保法令之執行大多缺乏熱忱，尤其是畜牧廢水，告發

人數眾多且均屬於基層選票，而工業廢水之廠商更有工人生計及政治獻金等因素而得罪不起，是以負責稽查的縣市常處於被動，不得不為的情況之下才執行。事實上在環保意識高漲的今天，反污染的壓力團體將凌駕於污染者的共生組織。政商結合及選舉的因素，將隨反污染、保生態的民間團體之興起，漸次易勢。

除上所述外，本人再提出一項重點，即國營事業特權及取締之困難。以台糖為例，吾人不可否認其改善污染之努力，如冷卻循環廢水、煙道除塵、甘蔗青採等，但畜牧廢水卻難自圓其說。台糖為全國最大養豬戶，以旗山糖廠為例，養豬約七千頭，其廢水處理僅為一級之固液分離，政府卻要求一般養豬戶做到二級處理。然則廠方一再以尿水稀釋後引灌自營農場為說辭。但以有限面積土壤，承受長期不絕並含有機物高營養鹽須稀釋八十倍方可灌溉的豬糞尿水，是否合理？而其稽查更常為環保人員卻步。

綜論柯教授結論二項重點建議：

一、成立河川流域管理局

為統一事權，打破行政區域限制，整體規劃整治，實為當務之急。但不應重北輕南，祇重淡水河，應將攸關高屏都會區數百萬人口之高屏溪流域列為特區。且該局除隸屬中央部會外，應重視流域所及之鄉鎮地方政府發言權，更應具體編列經費、釐訂步驟、設訂進度、檢定成果。

二、責任政治

心意雖佳，在行政體系上尚有可能，在政黨一切以勝選為目的，不擇手段的競爭意識下，政黨之考核可能困難重重。但加強行政機關首長的政治責任和行政能力仍為可行的方向。

國內政治走向民主化，地方政治更建立在民意基礎上，水污染的嚴重性在可預見的未來祇會更加嚴重，如何催化民衆組成「反污保態」的積極性團體，督促政府執行環保政策，政黨重視環保，以為執政能力的檢定，應是努力的方向。

研討內容

發 言

一、郭俊銘（東勢區生態環境協會）

對於陳立委的建議——回歸憲法，不再繼續架空地方自治權責之問題時，我們的政治人物，各縣市長是否具有這樣的觀念，可能會左右到他對河川整治的看法。若縣市長缺乏此觀念，而且也不願將這比較看不出實質效果的工程列入優先考慮的話，可能就影響到河川的整治。另外，再請教陳立委，您當年做冬山河規劃時，是否列入軟體的規劃？

二、李明宗（中華民國戶外遊憩協會秘書長）

目前台灣有一種奇怪的現象，就是有很多破壞當地環境的便是當地人，例如文中所提到的養豬、養鴨等。個人覺得當地方上各種不同利益相衝突時，在實施地方自治的時候，將如何使愛護鄉土的一面盡量發揮，至於破壞當地行為或權力運作能減到最低程度，請教柯教授和陳立委。

三、葉高火（新竹縣新豐鄉鄉長）

關於水污染防治，聽說六年國建要投入八百多億整治台灣的主要及次要河川。但，以目前台灣的政治發展空間及地方自治無法回歸憲法之下，是否這只是中央執政當局的一種敷衍行為，以此請教柯教授和陳立委。

三、白原（自由劇作家）

請教柯教授和二位評論人。剛才報告人和評論人一直提到河川整治和行政協調的困難，同時也強調派系的不同會左右選舉。我們感到有一點隱憂，若說利益團體真能左右候選人或者選舉，那候選人在當上地方行政首長或議員之後，是否有把反污染做好的魄力，尤其當他是被污染團體所選出來的時候。如果他爲了政治前途而缺乏這種魄力時，該怎麼辦？是不是以後就這樣周而復始？因爲民主意識抬頭，每個人都在本位上來做事、講話的時候，會不會對上面敷衍？此外，關於行政協調方面，是否行政單位經常開會卻毫無結果，這時候，基層單位該如何？上位者是否真的想過該如何落實？下一屆的選舉又快到了，候選人該怎麼做？我們覺得很憂心！

回答

一、柯三吉（報告人，中興大學公共政策研究所教授）

謝謝主席、二位評論人和在座各位，以下個人做一個簡單的答覆。針對陳立委的評論，有二、三點我想說明一下。第一個關於題目問題，這論文文章只談水污染和地方自治的關係，其他的不談。陳立委認爲一篇論文應該舉證很多，且不能以偏蓋全，但是，對不起，我這篇只是非常簡單、實用性的文章。

關於責任政治和河川流域管理局的問題，我和陳立委的方向不太一樣。我這邊所談的是藉水污染來談中央到地方政治的問題。從中央到地方整個的人事命令可以看出，各個層級的首長只要有人脈的關係，不管他的行政績效如何，便可一做十幾年。之所以提到河川流域管理局，是因爲

牽涉到選舉問題，剛剛有位先生提到，我們學者是否有辦法讓地方首長有魄力去破除選舉時政商結合的陰影。以我學政治的觀點，不管是國民黨或民進黨還沒有此種魄力，真正以水污染或公害污染防治的主題，去提名候選人。所以，我認為短期內沒有辦法去解決這問題。而成立河川流域管理局的原因，並不是要整個消除這種政商利益，而是要縮小打擊面。所謂縮小打擊面是指由中央來做地方做不了的事，將面的幾個層級縮小成一層級，這樣的方式有什麼好處呢？譬如說河川整治，縣長做不來，就由中央來做，如果管理局局長做不好，就請他下台，這就是我講的責任政治的關係。我完全同意回歸憲法，實行地方政治。但是，我並不認為所有公害防治業務完全由地方來做。因為人才、技術層面的問題，所以一定要拿到中央做。如果不從這角度去看，可能就誤解我這篇文章了。

至於基層人員的士氣提升的問題，我只強調一點，我們要提升基層工作人員的士氣有很多方法，我以學公共行政可以幫助的、所能做的，只是呼籲中央政府暢通整個昇遷管道、相互交流。若都流向中央，則會像一個倒金字塔型，這樣是沒辦法做事的。所以，我講的像是三個同心圓，像美國聯邦政府、州、地方政府這樣一個職等結構，如此才能提升基層工作人員的士氣。事實上，我這篇文章只是提二、三點，使問題凸顯出來。

二、陳定南（評論人，立法委員）

八百億用在環境保護是不是能使河水清，以我個人的看法是，今天在政治結構沒改變之前，事實上，環境問題是沒辦法解決的。另外，剛剛提到的選舉與執行公害等問題，個人覺得如果黨意繼續凌駕民意之上，所有民選公職人員要非常無我無私得執行公害防治，卻是非常困難的。如

果民意凌駕黨意之上，例如：非執政黨籍的縣市，就比較容易做得到。

對於縣市長是否有回歸憲法，還給地方充分的環境自主權的觀念，這點柯教授在論文結論中也提到加強地方行政首長的政治責任，而實行此論就是應該實行地方自治。但是，柯教授在論文中也提到應該成立區域河川流域管理局，我認為二者基本上是相互矛盾的，因為成立區域流域管理局是讓中央集權、架空地方自治的權責。到底是不是要以地方自治的基層問題太多來做為中央集權的理由，這種論點我認為是因果顛倒。就像目前的執政黨，認為目前台灣不能徹底實施民主政治。因為過去政府一直以「作之君、作之師」的父權心態，將民主政治的這個小孩放在溫室裏，不敢讓他爬、不敢讓他學走路，所以這小孩一直到現在還需要大人的扶持。因此，真正要提升我們的生活環境品質的話，應該要力行地方自治。這之中難免有一段陣痛期，但不能因避免陣痛期，而行中央集權。我覺得郝院長上台之後，中央政府瀰漫著中央集權的氣氛和論調，這對台灣的民主政治是一種非常嚴重的隱憂。

提到冬山河的規劃，除了硬體部分之外，也有非常完善的軟體規劃。早上有一位報告人郭中端女士，她就是接受宜蘭縣政府的委託，參與冬山河的觀光整體開發規劃計畫。事實上，這計畫就是針對過去宜蘭縣整治冬山河，只做硬體計畫而缺乏軟體規劃的一種彌補性措施。目前，觀光的硬體建設尚在執行中，軟體的措施也逐步的在推動中，謝謝指教。